

УДК 342.9:349.951

*О. О. Сурілова***ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ СТАЛОГО РОЗВИТКУ
БУРШТИНОНОСНИХ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ**

Постановка проблеми. Сталий розвиток бурштиноносних регіонів України неможливо собі уявити без використання економіко-правового механізму сталого надкористування, зокрема, фінансово-податкових інструментів, які дозволяють досягти узгодження економічних та екологічних інтересів населення, надкористувачів та держави. Комплексне впровадження таких інструментів має відбуватися із застосуванням синергетичного підходу до впровадження заходів з охорони навколишнього природного середовища на основі економічних важелів. Синергетичний підхід дозволяє по-новому поглянути на проблему та забезпечити достовірність отриманих результатів, адже, як зазначає І.Б. Дегтярьова, еколого-економічні системи є надзвичайно складними динамічними утвореннями, що перебувають у стані внутрішньої рівноваги тільки за умови підтримання балансу між асиміляційним потенціалом природного середовища та антропогенним навантаженням, яке не виходить за рамки асиміляційного потенціалу, а прояв синергетичних ефектів відіграє значну роль на всіх рівнях життєдіяльності цих систем [1, с. 30].

Метою статті є виявлення проблем, що виникають під час впровадження економіко-правового механізму сталого розвитку бурштиноносних регіонів України, і розробка пропозицій щодо їх вирішення.

Мета конкретизується у таких завданнях: з'ясувати поняття економіко-правового механізму використання бурштиноносних надр України; визначити нормативно-правові основи забезпечення взаємозв'язку усієї управлінської, науково-технічної та господарської діяльності з раціональним використанням надр.

Виклад основного матеріалу. У юридичній літературі поняття економіко-правового механізму використання й охорони бурштиноносних надр не розроблено, але досить добре досліджено економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища, основні наукові положення щодо якого доцільно проаналізувати та застосувати для розробки дефініції «економіко-правовий механізм використання й охорони бурштиноносних надр».

Основними принципами функціонування економіко-правового механізму охорони довкілля є його системність, комплексний характер, поєднання адміністративних та економічних важелів у вирішенні екологічних проблем, демократизм, законність, відповідальність держави перед суспільством за стан довкілля. Економіко-правовий механізм охорони довкілля дає змогу об'єднати всі елементи, які спрямовані на охорону навколишнього природного середовища та запобігання антропогенному забрудненню довкілля, а також відображає комплексний підхід до вирішення проблем взаємодії в системі «суспільство – довкілля».

Обґрунтував концепцію створення економіко-правового механізму управління охороною довкілля та визначив структуру цього механізму, що являє собою інтегровану єдність правової, інституційної, функціональної й економічної підсистем, В.В. Костицький [2; 4]. На думку С.В. Кузнецової, цей механізм виконує дві важливі управлінські функції: а) забезпечення раціонального природокористування й охорони навколишнього природного середовища; б) стимулювання екологічної діяльності з метою найбільш послідовного поєднання екологічних і економічних інтересів [3, с. 87], з чим не можливо не погодитися.

Принцип узгодження економічних, екологічних і соціальних інтересів необхідно розглядати як один із основних принципів законодавства про використання й охорону надр та бурштинових ресурсів. Зазначений принцип є конкретизацією загального принципу науково обґрунтованого узгодження екологічних, економічних і соціальних інтересів суспільства на основі поєднання міждисциплінарних знань екологічних, соціальних, природничих, технічних наук [4]. Під час реалізації цього принципу формується екологічна парадигма економіки, що є особливо актуальним в галузі видобутку бурштину. В цій сфері втілення принципу узгодження економічних, екологічних і соціальних інтересів пов'язане зі значними труднощами не тільки через об'єктивні причини, а й через причини суб'єктивного характеру, тобто потрібно враховувати особливості екологічної правосвідомості особи. Є небезпека, що охорона довкілля буде пов'язана з господарськими інтересами, які будуть превалювати над інтересами екологічними. Складаються стереотипи поведінки: прагнення до економії коштів, намагання якнайшвидшого отримання надприбутку. Нами доведено, що подолання правового нігілізму, підвищення рівня правосвідомості є необхідною умовою сталого розвитку бурштиноносних регіонів [5].

Носієм екологічних інтересів виступає насамперед держава. Саме держава встановлює природоохоронні норми та правила, повинна забезпечувати дотримання природоохоронних вимог, а компетентні органи державного управління в ході здійснення управлінської діяльності й прийняття екологічно значущих рішень мають враховувати ці інтереси. Носіями екологічних інтересів є і підприємства – природокористувачі, проте для них екологічні інтереси тісно пов'язані з економічними. Завдання правового регулювання в цьому контексті, як зазначає Т.В. Коняхіна, полягає в тому, щоб допомогти розв'язати конфлікт економічних та екологічних інтересів,

зробивши екологічно некоректну діяльність не вигідною також й економічно, а дотримання екологічних вимог у господарській діяльності – економічно вигідним [6, с. 180].

Реалізація принципу узгодження екологічних, економічних і соціальних інтересів під час використання надр здійснюється за допомогою економічного механізму забезпечення охорони навколишнього середовища, елементами якого є, зокрема, плата за спеціальне використання природних ресурсів, забруднення навколишнього середовища, погіршення якості природних ресурсів; фінансування природоохоронних заходів. Право виконує роль провідника економічних інструментів. Тому варто говорити про економіко-правовий механізм охорони довкілля, який являє собою комплексний міжгалузевий правовий інститут, що об'єднує норми права різних галузей і спрямований на системне правове регулювання суспільних відносин у сфері охорони довкілля на засадах узгодження екологічних та економічних інтересів суспільства, або є сукупністю правових та організаційних заходів, спрямованих на реалізацію економічних важелів забезпечення охорони довкілля [7, с. 88]. Адміністративно-правові норми посідають у цьому інституті центральне місце.

З огляду на це можна надати визначення економіко-правового механізму охорони й використання надр, який доцільно розуміти у двох значеннях: 1) як комплексний міжгалузевий правовий інститут, спрямований на регулювання суспільних відносин у сфері охорони й використання надр з метою досягнення компромісу між екологічними та економічними інтересами суспільства у формуванні мінерально-сировинної бази господарського комплексу України, раціонального ефективного використання надр для будівництва підземних і наземних споруд і забезпечення екологічної безпеки; 2) як систему заходів адміністрування економічного характеру, спрямованих на забезпечення раціонального надродокористування, охорону надр і довкілля під час здійснення надродокористування.

Одним із найбільш вагомих складників економіко-правового механізму використання й охорони надр для видобутку бурштину є плата за користування надрами для видобування мінеральних ресурсів, що є формою реалізації економіко-правових відносин між власником ресурсів надр та надродокористувачами.

Більшість фахівців зараховують платежі за користування надрами до рентних. Платежі за користування надрами, на думку В.С. Міщенко, це рентні за своєю природою платежі, пов'язані з невідтворюваністю й обмеженістю цього виду природних ресурсів і різними умовами освоєння кожного з них [7, с. 91]. Д.О. Кондратьєва вважає, що природна рента, складником якої є гірнична рента, містить широкі можливості для реалізації політики еколого-економічного регулювання. На її думку, використання природної ренти як інструмента управління природокористуванням дає змогу забезпечити більш ефективне використання природних ресурсів, зменшити негативні екологічні наслідки його виробничого використання [8, с. 130]. А. М. Соколовська та інші дослідники відносять до природ-

ної ренти, що отримують видобувні підприємства: плату за користування надрами; збір за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету; надходження коштів від продажу спеціальних дозволів на користування надрами та збору за видачу таких дозволів [9, с. 48].

З огляду на думки спеціалістів Податковий кодекс України був змінений і платежі за користування надрами були віднесені до категорії рентних. Плата за користування надрами справляється у вигляді: 1) рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин; 2) рентної плати за користування надрами в цілях, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин, які встановлюються Податковим кодексом України [11].

Відповідно до ст. 252 Податкового кодексу України платниками рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин є суб'єкти господарювання, зареєстровані відповідно до закону як підприємці, які набули права користування об'єктом (ділянкою) надр на підставі отриманих спеціальних дозволів на користування надрами в межах конкретних ділянок надр з метою провадження господарської діяльності з видобування корисних копалин, у тому числі під час геологічного вивчення (або геологічного вивчення з подальшою дослідно-промисловою розробкою) в межах зазначених у таких спеціальних дозволах об'єктах (ділянках) надр, а також землевласники та землекористувачі, крім суб'єктів підприємства, які згідно із законодавством належать до фермерських господарств, що провадять господарську діяльність із видобування підземних вод на підставі дозволів на спеціальне водокористування.

Об'єктом оподаткування рентною платою за користування надрами для видобування корисних копалин по кожній наданій у користування ділянці надр, що визначена у відповідному спеціальному дозволі, є обсяг товарної продукції гірничого підприємства – видобутої корисної копалини (мінеральної сировини), що є результатом господарської діяльності з видобування корисних копалин у податковому (звітному) періоді, приведеної у відповідність до стандарту, встановленого галузевим законодавством, до якої належать.

До об'єкта оподаткування рентною платою за користування надрами для видобування корисних копалин не належать не включені до державного балансу запасів корисних копалин корисні копалини місцевого значення й торф, видобуті землевласниками та землекористувачами для власного споживання, якщо їх використання не передбачає отримання економічної вигоди з передачею чи без передачі права власності на них, загальною глибиною розробки до двох метрів, і прісні підземні води до 20 метрів; видобуті (зібрані) мінералогічні, палеонтологічні та інші геологічні колекційні зразки, якщо їх використання не передбачає отримання економічної вигоди з передачею чи без передачі права власності на них; корисні копалини, видобуті з надр під час створення, використання, реконструкції геологічних об'єктів природно-заповідного фонду, якщо використання цих корисних копалин не передбачає отримання економічної вигоди з передачею чи без передачі права власності на них.

Базою оподаткування рентною платою за користування надрами для видобування корисних копалин є вартість обсягів видобутих у податковому (звітному) періоді корисних копалин (мінеральної сировини), яка окремо обчислюється для кожного виду корисної копалини (мінеральної сировини) для кожної ділянки надр на базових умовах поставки.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику економічного розвитку, до 10 числа місяця, наступного за податковим (звітним) періодом, розміщує визначену ціну реалізації відповідного виду товарної продукції гірничого підприємства – видобутої корисної копалини (мінеральної сировини) – на своєму офіційному веб-сайті в спеціальному розділі та повідомляє центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування й реалізує державну податкову та митну політику.

Сума доходу, отриманого (нарахованого) від реалізації відповідного виду товарної продукції гірничого підприємства – видобутої корисної копалини (мінеральної сировини) за податковий (звітний) період, зменшується на суму витрат платника, пов'язаних із доставкою (перевезенням, транспортуванням) обсягу (кількості) відповідного виду товарної продукції гірничого підприємства, видобутої корисної копалини (мінеральної сировини) споживачу в розмірах, установлених у договорі купівлі-продажу згідно з умовами постачання.

Обсяг (кількість) відповідного виду товарної продукції гірничого підприємства – видобутої корисної копалини (мінеральної сировини) визначається платником рентної плати самостійно в журналі обліку видобутих корисних копалин відповідно до вимог затверджених ним схем руху видобутої корисної копалини (мінеральної сировини) на виробничих дільницях і місцях зберігання з урахуванням складу вихідної сировини, умов конкретного виробництва, особливостей технологічного процесу та вимог до кінцевої продукції й нормативних актів, що регламентують вимоги до відповідного виду товарної продукції гірничих підприємств стосовно визначення якості сировини та кінцевого продукту, визначення вмісту основної й супутньої корисної копалини в лабораторіях, атестованих згідно з правилами уповноваження та атестації в державній метрологічній системі.

Залежно від виду видобутої корисної копалини (мінеральної сировини) її кількість визначається в одиницях маси або об'єму. Ставки рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин устанавлиються у відсотках від вартості товарної продукції гірничого підприємства – видобутої корисної копалини (мінеральної сировини) відповідно до груп (видів) видобутих корисних копалин.

Ст. 253 Податкового кодексу України визначає порядок стягнення рентної плати за користування надрами в цілях, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин. Платниками рентної плати за користування надрами в цілях, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин, є юридичні та фізичні особи – суб'єкти господарювання, які використовують у межах території України ділянки надр для зберігання природного газу, нафти, газоподібних та інших рідких нафтопродуктів; витримування виноматеріалів,

виробництва й зберігання винопродукції; вирощування грибів, овочів, квітів та інших рослин; зберігання харчових продуктів, промислових та інших товарів, речовин і матеріалів; провадження інших видів господарської діяльності.

Звільнені від рентної плати за користування надрами в цілях, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин, військові частини, заклади, установи й організації Збройних Сил України та інші військові формування, утворені відповідно до закону, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету. Об'єктом оподаткування рентною платою за користування надрами в цілях, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин, є обсяг підземного простору (ділянки) надр.

Рентна плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин, не справляється за використання транспортних тунелів та інших підземних комунікацій, колекторно-дренажних систем та об'єктів міського комунального господарства; за використання підземних споруд на глибині не більше як 20 метрів, збудованих відкритим способом без засипання або з подальшим ґрунтовим засипанням. Ставки рентної плати за користування надрами в цілях, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин, установлюються залежно від корисних властивостей надр і ступеня екологічної безпеки під час їх використання [92].

І.В. Фокіна вважає, що платежі за користування надрами з метою видобутку природних ресурсів повинні зберегти свою функцію плати власникові ресурсів (державі). Вони забезпечують гарантований дохід державі на стадіях видобутку, виступаючи при цьому складником податкової системи держави [12, с. 137]. Варто зауважити, що держава не є власником надр. Надра належать народу України, тому платежі мають направлятися у фонд цивільних (громадянських) дивідендів та перерозподілятися між громадянами України.

Ми вважаємо, що платежі за користування надрами для видобутку корисних копалин неправильно зарахувати до рентних. Рента від лат. *gendere* – приносити прибуток. Рентні платежі – дохід із капіталу, землі або майна, який регулярно одержують їх власники, не займаючись підприємницькою діяльністю [13, с. 472].

Під час використання корисні копалини витрачаються, знищується певна частина надр, вона перестає існувати, в земній корі утворюється пустота. В цьому полягає суттєва відмінність ресурсів надр від земельних ресурсів. Якщо йдеться про земельну ренту, прибуток одержується в результаті використання корисних властивостей ґрунту, наприклад, родючості. Ґрунт виступає як капітал, який здатний приносити прибуток. Ґрунт не втрачає родючості, а в разі раціонального використання навіть підвищує свої корисні властивості. Земельна ділянка іншого призначення теж підвищує свою вартість, якщо покращується протягом свого використання в разі поліпшення інфраструктури, контурів, рельєфу тощо. Родючість ґрунту може бути поновлена, а корисні копалини є невідтворюваними. Якщо вони використовуються, вони споживаються. Саме тому не можна зарахувати платежі за користування надрами для видобутку корисних копалин до рентних.

На цю обставину звернула увагу А.М. Соколовська, яка слушно зазначила, що невідновлювані природні ресурси, передусім корисні копалини, на відміну від відновлюваних, до яких належить земля, рано чи пізно вичерпуються, а темпи їх видобутку скорочуються. Тому гранична ціна пропозиції корисних копалин, крім граничних витрат на розробку родовища, включає плату за право розробки. Ця плата є не рентою, хоча її так і називають, а частиною зменшення вартості родовища, яка зумовлена вилученням сировини з надр [9, с. 14]. На нашу думку, не можна погодитися з подальшим твердженням про те, що дохід, який забезпечує експлуатація родовища, являє собою частково плату за право розробки надр, а частково – ренту. Платежі за користування надрами взагалі не є рентними.

Нашу думку підтверджує визначення об'єкта оподаткування рентною платою за користування надрами для видобування корисних копалин по кожній наданій у користування ділянці надр, що визначена у відповідному спеціальному дозволі, яким є обсяг товарної продукції гірничого підприємства – видобутої корисної копалини (мінеральної сировини), що є результатом господарської діяльності з видобування корисних копалин у податковому (звітному) періоді, приведеної у відповідність до стандарту, встановленого галузевим законодавством, до якої належать. Платежі стягуються не за використання надр, а за видобуті корисні копалини, які є товарною продукцією, результатом господарської діяльності, і саме тому не може йтися про рентні платежі. Тому ми маємо справу з особливим видом податків – податок на використання мінерально-сировинних ресурсів надр. Ці податки є ціною цих ресурсів, яка виплачується їх власнику [10, 137].

Під час запровадження такого податку не враховується ні якість запасів корисних копалин в надрах, ні гірничо-геологічні умови їх видобування, ні інші важливі чинники. Відсутня також диференціація ставок плати за використання надр за родовищами або групами родовищ одного виду корисних копалин та гірничо-геологічними умовами.

Платежі за користування надрами повинні виконувати не тільки фіскальну функцію, а й розподільну, яка повинна забезпечувати справедливий розподіл прибутку від користування надрами та мінеральними ресурсами надр між їх власниками – громадянами України, стимулюючи – підсилювати зацікавленість добувних підприємств у більш раціональному використанні надр [14, с. 57].

Кожен громадянин держави як власник надр має право на отримання своєї частки прибутків від використання надр. Управління надрокористуванням має забезпечувати справедливий розподіл прибутків від використання надр між громадянами нашої держави. У нагоді може стати досвід Європейського Союзу, Кувейту, Канади, США, де у штаті Аляска створений фонд Цивільних дивідендів (виплат), що забезпечує персональною долею прибутку від використання надр всіх його жителів [15, с. 172]. Кошти, що отримуються у вигляді доходу від продажу прав (ліцензій) на природокористування та орендної плати за використання природних ресурсів, мають бути спрямовані до Українського фонду цивільних (громадянських)

дивідендів та перерозподілятися між громадянами України, а також спрямовуватися на відновлення довкілля бурштиновидобувних регіонів та їх розвиток. Для цього слід розробити Положення про фонд цивільних дивідендів України та закріпити його повноваження [16].

Крім того, частина коштів має бути спрямована до стабілізаційного фонду бурштиноносних регіонів. Мета створення цього фонду – забезпечення добробуту майбутніх поколінь та подолання негативних наслідків нелегального видобутку бурштину. Навіть за умови успішного вирішення соціально-правового складника проблеми та припинення в найближчий час видобутку варварськими методами масштаби вже завданих ушкоджень природному середовищу регіону є величезними. Йдеться про значну екологічну катастрофу, адже подолання наслідків якої розтягнеться на десятиріччя й потребуватиме значних фінансових і матеріальних затрат [17].

Фонд цивільних (громадянських) дивідендів та стабілізаційний фонд регіонального розвитку варто створити як державний позабюджетний цільовий фонд, тобто фонд коштів, утворений, як слушно зауважує А.С. Нестеренко, поза державним бюджетом для реалізації конкретних цілей соціально-економічної політики держави [18, с. 18]. Водночас ми не погоджуємося з В.В. Матюхою та О.М. Сухіною, які вважають, що фонд громадянських (цивільних) дивідендів встановлює і здійснює індивідуальні виплати (громадянські дивіденди) в рівних розмірах для кожного громадянина [19]. На нашу думку, мешканці бурштиноносних регіонів мають право на відшкодування збитків, заподіяних їм внаслідок незаконної розробки родовищ бурштину.

За підрахунками голови Державної комісії України по запасах корисних копалин А.І. Рудька, українські компанії, які мають державні ліцензії на видобуток бурштину, щорічно видобувають близько 4 т цього мінералу. Це лише невеликий відсоток від реальних об'ємів видобування бурштину в Україні. Набагато більше його викопують старателі на незаконних промислах, які держава не контролює. За найскромнішими підрахунками, об'єми незаконного видобутку бурштину сягають від 120 до 300 т на рік [20, с. 21]. «Щорічно наша держава втрачає 2 млрд доларів надходжень до державного бюджету», – зазначив завідувачий відділом геології корисних копалин інституту геологічних наук України Л. Галецький [21]. Крім того, відсутність адекватних реальній цінності природної сировини ставок плати не забезпечує справедливого її вилучення на користь державного та місцевих бюджетів [22, с. 31].

Всі надходження спрямовано до Державного бюджету України. Місцеві бюджети не отримали ані копійки рентної плати за видобуток бурштину. Тобто цей фіскальний інструмент спрямований на поповнення фінансових фондів держави, а не територіальних громад [23, с. 156]. Це є причиною економічного занепаду бурштиноносних регіонів України та не відповідає світовим тенденціям. Бурштин може бути вагомим фактором соціально-економічного розвитку як бурштиноносних регіонів, так і країни в цілому, проте, на жаль, є джерелом їх депресивного стану та екологічної катастрофи.

На сучасному етапі технічного й економічного розвитку держава неспроможна виключити спричинення шкоди навколишньому природному середовищу. Особливо гостро ця проблема постала в північно-західних районах Полісся, які потерпають від нещадного самовільного видобування бурштину, яке заподіює непоправну шкоду економіці України та природі регіону, зокрема, як зазначає А. Жовнерук, спричиняє порушення структури рельєфу і природних ландшафтів, погіршує екологічний стан ґрунтів, призводить до негативних змін у режимі поверхневих і підземних вод та до знищення лісів [24, с. 104]. Держава здатна оптимізувати спричинення такої шкоди, довести до екологічно безпечного рівня, запобігти заподіяння зайвої, надмірної шкоди насамперед шляхом скерування видобутку у законне русло.

В.М. Боронос та М.В. Костель підкреслили особливу актуальність формування системи управління природокористуванням на основі визнання асиміляційного потенціалу навколишнього природного середовища як ресурсу, використання якого має бути платним [25, с. 108].

У цьому випадку, на нашу думку, має місце спеціальне використання довкілля для викидів забруднюючих речовин або їх поховання. (Порівняємо з водним законодавством. Стаття 48 Водного кодексу України визначає спеціальне водокористування як забір води з водних об'єктів або скидання в них зворотних вод).

Порядок використання природних об'єктів для зазначених цілей передбачає отримання спеціального дозволу, додержання екологічних нормативів вмісту токсичних речовин у викидах, стягнення плати за спеціальне користування. Забруднення підземних і поверхневих вод лімітується шляхом установлення гранично допустимих скидів токсичних речовин у водні об'єкти зі зворотними водами.

Плата має стягуватися за спеціальне використання природних ресурсів, але не за забруднення довкілля. Звичайно, порядок стягнення плати необхідно вдосконалювати з урахуванням підвищення науково-технічного рівня господарського механізму і змін якісного стану навколишнього середовища з метою зменшення об'ємів забруднення та його повного виключення в замкнутих технологічних циклах.

Викиди забруднюючих речовин у водні об'єкти, захоронення їх у надрах мають здійснюватися на підставі спеціального дозволу. Спеціальний дозвіл на викиди забруднюючих речовин – це офіційний документ, який дає право здійснювати поховання в надрах певної кількості забруднюючих речовин стаціонарними джерелами за одиницю часу протягом визначеного в дозволі терміну. Спеціальний дозвіл на викиди забруднюючих речовин має надаватися органами Мінприроди на термін не більше ніж п'ять років на основі затверджених нормативів гранично допустимих викидів забруднюючих речовин. Види та обсяги шкідливих речовин, види й рівні шкідливого впливу фізичних і біологічних факторів, а також екологічно небезпечні господарські об'єкти підлягають державному обліку. На їх підставі розроблюються екологічні нормативи вмісту забруднюючих речовин,

рівнів допустимого впливу фізичних і біологічних факторів, здійснюється розміщення підприємств та інших споруд, що шкідливо впливають на стан надр. У разі порушення норм, правил і вимог до здійснення скидів шкідливих речовин має місце правопорушення й порушник має нести відповідальність згідно із законодавством.

З 1 січня 2011 р. на зміну збору, замість збору за забруднення навколишнього природного середовища, Податковим кодексом України введений екологічний податок. Домінуючою в літературі є точка зору, що під екологічними податками варто розуміти податки, базою оподаткування яких є діяльність, процес або результати провадження якої негативно впливають на стан навколишнього природного середовища. Ці податки можна розглядати як ціну забруднення навколишнього середовища або як сплату послуг щодо зменшення забруднення [26, с. 12].

Спеціалісти зазначають, що провадження екологічного податку на зміну збору за забруднення навколишнього природного середовища свідчить про його фіскальну та екологічну спрямованість, що дасть можливість збільшити податкові надходження до бюджету держави за умови здійснення ефективного податкового контролю і зменшити негативний вплив на навколишнє природне середовище. Разом із цим у літературі констатується, що в Податковому кодексі відсутні економічні стимули для підприємств, які сприяли б упровадженню новітніх ресурсозберігаючих і природоохоронних заходів [27, с. 73]. На нашу думку, цей різновид екологічного податку легалізує забруднення довкілля та не сприяє скороченню обсягів забруднень.

Нині чинні екологічні податки за своєю теоретичною сутністю і практичним змістом поки що є квазіекологічними (тобто несправжніми) податками [28, с. 17], що виявляється в тому, що вони майже не прив'язані до прямих обсягів шкідливих викидів та опосередковано впливають на поліпшення навколишнього середовища; відсутня системність у підходах до формування екологічних податків; дуже низька частина коштів, отриманих від екологічних податків, використовується саме на екологічні цілі; безсистемність використання коштів екологічних податків із різних джерел; має місце розпорошеність і розбіжність у податках за забруднення з різних джерел. Причини дієвості екологічних податків за забруднення в країнах ЄС полягають у високих ставках, які спрямовані на те, щоб підприємствам було вигідніше здійснювати заходи з охорони довкілля, а не забруднювати його. Головна особливість податкового еколого-економічного інструментарію полягає в тому, що зібрані таким шляхом кошти надходять на бюджетні рахунки відповідного рівня (державного чи місцевого) і використовуються на фінансування екологічних проблем та відшкодування збитків. Податки екологічної спрямованості стягуються окремо (тобто передбачені спеціальні статті) або в складі інших податків (відраховуються частки від суми загальних податків). Домінуючою в літературі є точка зору, що під екологічними податками варто розуміти податки, базою оподаткування яких є діяльність, процес

або результати провадження якої негативно впливають на стан навколишнього природного середовища. Ці податки можна розглядати як ціну забруднення навколишнього середовища або як сплату послуг щодо зменшення забруднення. Екологічні податки виконують як стимулюючу, так і фіскальну функції. Крім того, деякі науковці виокремлюють ще одну функцію – покриття витрат, тобто отримані кошти використовуються на конкретні екологічні цілі [26, с. 13].

Насправді екологічні податки мають виконувати: 1) компенсаторні функції, вони не повинні розглядатися як ціна забруднення, натомість мають бути спрямованими на відновлення якості навколишнього середовища; 2) запобіжні функції мають бути спрямованими на запобігання шкідливим впливам (не тільки забрудненню) на довкілля. Отже, встановлення екологічного податку є недоцільним. Варто стягувати плату за спеціальне використання асиміляційного потенціалу навколишнього середовища. При цьому доцільно запровадити систему сертифікації викидів із застосуванням досвіду Європейського Союзу.

Важливим елементом економічного механізму надрокористування є визначення джерел фінансування природоохоронних заходів не тільки з охорони надр, а й охорони довкілля загалом. Стаття 47 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначає джерела надходжень у позабюджетні фонди охорони навколишнього природного середовища, основними з яких є частина екологічного податку згідно із законом; частина грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища в результаті господарської та іншої діяльності, згідно з чинним законодавством; цільові й інші добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян.

Вирішення проблеми відновлення довкілля стикається з безліччю труднощів, основні з яких – недостатність бюджетного фінансування, відсутність коштів у природоохоронних фондах, скорочення виробництва, кризи неплатежів і як наслідок, відсутність коштів на природоохоронні цілі. З урахуванням ситуації, яка склалася, є необхідність шукати нові механізми фінансування природоохоронних заходів.

Плата за погіршення природних ресурсів стосовно бурштину має низку особливостей. Погіршення природних ресурсів є наднормативними втратами корисних копалин у надрах під час вибіркового вироблення багатих ділянок родовищ, пошкодження родовищ корисних копалин, яке виключає або суттєво обмежує можливість їх подальшої експлуатації, зубожіння надр, тобто зниження вмісту корисних компонентів у корисних копалинах унаслідок змішування з пустою породою, а також погіршення якості корисних копалин під час їх видобування. У разі наднормативних втрат корисних копалин передбачається подвійна плата за їх використання. Не передбачена плата за погіршення суміжних природних об'єктів, зокрема лісів. На площах, де відбувався нелегальний промисел, спостерігають значні перетворення у структурі та мінеральному складі ґрунтового шару лісових земель, повністю або частково знищується живий надґрунтовий

покрив, підлісок, підріст зазнає значного перетворення умов місцезростання та антропогенного тиску. Порушення екологічної рівноваги лісу може призвести до незворотних наслідків у лісогосподарській галузі) [29, с. 61]. Тому доцільно встановити певні відрахування від плати за використання бурштиноносних надр у фонд рекультивациі порушених лісів на спеціальний рахунок.

Бурштиновидобувні підприємства всіх форм власності зобов'язані здійснювати відрахування за геологорозвідувальні роботи, виконані раніше за рахунок Державного бюджету. Нормативи відрахувань визначаються як частка вартості одиниці видобутого бурштину. Більш доцільно замість відрахувань за геологорозвідувальні роботи, що впроваджувалися в минулому, стягувати відрахування на відтворення мінерально-сировинної бази на майбутнє в кількості і якості, яка є оптимальною. Збір за видачу спеціальних дозволів на користування надрами направляється на відшкодування витрат, пов'язаних із видачею спеціальних дозволів, включаючи витрати на експертизу заявок, матеріалів та обґрунтувань, організаційні витрати.

Проблема забезпечення сталого розвитку регіону посилюється неефективною геолого-економічною оцінкою родовищ та проявів. Державною комісією України по запасах корисних копалин була затверджена Інструкція із застосування Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр до родовищ бурштину [30]. Однак вона застаріла та не враховує сучасні реалії. Тому, як відмічають спеціалісти, розробка методики підрахунку запасів на бурштинових родовищах являє собою надзвичайно актуальну науково практичну задачу, оскільки бурштинові родовища України мають досить складну геологічну будову, змінну концентрацію бурштину в продуктивній товщі, значні коливання якісних характеристик бурштину, важко передбачувані гірничогеологічні умови видобування бурштину [20, с. 21].

Забезпечити сталий розвиток бурштиновидобувного регіону неможливо без врахування досвіду Європейського Союзу. В ЄС запроваджена низка економіко-правових інструментів, які стосуються екологічних аспектів гірничовидобувної діяльності та можуть бути використані під час подальшої розробки економіко-правових інструментів у сфері видобутку бурштину. Це Директива 2011/92/ЄС Європейського Парламенту та Ради про оцінку впливу окремих державних і приватних проектів на навколишнє середовище (кодифікація); Директива 2010/75/ЄС Про промислове забруднення; Директива 2006/21/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 15 березня 2006 року про управління відходами видобувної промисловості та внесення змін і доповнень до Директиви 2004/35/ЄС; Директива Про контроль великих аварій, пов'язаних з небезпечними речовинами 2012/18/ЄС. Україна взяла на себе зобов'язання гармонізувати власне законодавство до вимог ЄС.

Неоціненною є допомога Європейського Союзу у вирішенні поточних задач. Так, Україна бере участь у ряді ініціатив ЄС щодо мінерально-сировинної безпеки.

Наша держава прийнята до Асоціації геологічних служб країн Європи (АГСЄ) на правах асоційованого члена, що надало можливість Держгеонадрам України звернутись до керівництва АГСЄ з проханням про надання рекомендацій щодо перспектив подальшого розвитку Держгеонадр України шляхом формування та скерування в Україну групи незалежних експертів [31]. Врахування рекомендацій експертів дозволить вирішити питання з проведенням розвідки та геолого-економічної оцінки запасів бурштину. Україна також є асоційованим членом Рамкової програми Європейського Союзу з досліджень та інновацій «Горизонт 2020», яка на науковій основі вирішує найбільш гострі проблеми сучасного європейського суспільства та встановлює ключові пріоритети – передова наука; лідерство у промисловості та суспільні виклики. Програма спрямована на підтримку широкого спектру діяльності – від наукових досліджень до демонстраційних проектів та інновацій, готових до виходу на ринок [31]. Участь України в цій програмі сприятиме впровадженню новітніх технологій видобутку бурштину, наприклад, використання віброгідрравлічного інтенсифікатора для видобутку бурштину з родовищ дозволяє досягти повне вилучення бурштину з родовища, збільшити продуктивність праці, зменшити енергоємність та негативний техногенно-екологічний вплив на навколишнє середовище [33].

Висновки. Забезпечення сталого розвитку бурштиноносних регіонів України є запорукою її економічного зростання та підвищення добробуту громадян. Вирішення цього завдання буде успішним тільки на основі використання фінансово-податкових інструментів, які загалом являють собою економіко-правовий механізм використання надр для видобутку бурштину, є запорукою узгодження економічних та екологічних інтересів населення, надрокористувачів та держави. Впровадження таких інструментів має відбуватися із застосуванням синергетичного підходу та переслідувати мету підтримки балансу між асиміляційним потенціалом природного середовища та антропогенним навантаженням.

Література

1. Дегтярьова І.Б. Мельник О.І., Бондар А.В. Синергетичні ефекти еколого-економічних систем в умовах інформаційної економіки. *Механізм регулювання економіки*. 2013. № 3 С. 30-37. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Mre_2013_3_5 (дата звернення: 4.04.2019).
2. Костицький В.В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні) : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.06 «Земельне право ; аграрне право ; екологічне право ; природоресурсне право». Київ, 2004. 52 с.
3. Кузнецова С.В. Розвиток правових форм фінансування природоохоронної діяльності в контексті загального процесу «Довкілля для Європи». *Право України*. 2000. № 4. С. 87–89.
4. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон від 25 червня 1991 р. № 1264-XII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/> (дата звернення 2.04.19)
5. Сурилова О.О. Правосвідомість як елемент сталого розвитку бурштиноносних регіонів України. *Наукові праці Національного університету Одеська юридична академія*. 2018. Т. XXII. С. 120–129
6. Коняхіна Т.В. Нормативно-правове забезпечення реалізації економічного механізму природокористування. *Бізнес-інформ*. 2013. № 9. С. 179–184.

7. Мищенко В.С. Совершенствование рентного регулирования в недропользовании. *Экономика Украины*. 2013. №8. С. 84–96.
8. Кондратьева Д.О. Вдосконалення методичних підходів до визначення плати за використання природних ресурсів у контексті державного управління сталим розвитком. *Економіка та держава*. 2012. № 3. С. 130–132.
9. Потенціал рентних платежів за видобуток корисних копалин в Україні / Соколовська А.М. ін. Київ : ДННУ «Акад. фін. Управління», 2013. 228 с.
10. Жикаляк М.В. Ефективна рентна політика при видобуванні паливно-енергетичних ресурсів. *Економічний вісник Національного гірничого університету*. 2014. № 1. С. 136–144. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evngu_2014_1_19. (дата звернення: 4.04.2019).
11. Податковий кодекс від 02.12.2010 № 2755-VI URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 4.04.2019).
12. Фокина И.В. Оценка системы изъятия ренты у предприятий угольной промышленности. *Стратегия і механізми регулювання промислового розвитку*. Донецьк : ІЕП НАНУ, 2009. С. 129–137. URL: <http://ier.donetsk.ua/publish/sbor/all>.
13. Загородній А.Г., Вознюк Г.Л. Фінансово-економічний словник. Львів : Львівська політехніка, 2005. 714 с.
14. Матюха В.В. Плата за користування надрами як основний елемент економічного механізму управління вітчизняним фондом надр. *Механізм регулювання економіки*. 2013. № 1. С. 54–60.
15. Разовский Ю.В. Управление сверхприбылью от использования минерально-сырьевого капитала. *Горные науки и технологии*. 2013. №12. С. 170–176. URL: <http://vestnik.msmu.ru/files/2/20131> (дата звернення: 4.04.2019).
16. Сурілова О.О. Теоретичні основи адміністративно-правового регулювання суспільних відносин в галузі використання і охорони надр. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. №3. С. 106–109. URL: http://lsej.org.ua/4_2016/42.pdf (дата звернення: 31.03.2019).
17. Бурштин на території українського полісся: утворення, видобуток, наслідки. / Валецький С.Б., Маєвський К.В., Марчук Ю.М., Курдюк О.М. Лісове та садово-паркове господарство. 2017. № 13. URL: journals.nubip.edu.ua/index.php/Lis/article.
18. Нестеренко А.С. Фінансова система України: правова характеристика та законодавче регулювання : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право». Одеса, 2015. 38 с.
19. Матюха В.В., Сухіна О.М. Інститут громадянської власності на природні ресурси як інструмент соціального захисту українського народу (на прикладі гнучкого механізму вилучення й розподілу екологічної ренти) *Економіка та суспільство*. 2018. № 14. С. 657–672. URL: <http://economyandsociety.in.ua/journal/> (дата звернення: 4.04.2019).
20. Рудько Г.І. Родовища бурштину України та перспективи їх освоєння. *Мінеральні ресурси України*. 2017. № 2. С. 18–21. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Mru_2017_2_4 (дата звернення: 4.04.2019).
21. Результати круглого столу щодо нелегального видобутку бурштину в Україні 16.02.16. URL: <https://www.ukrinform.ua/gubric-presshall/1969707> (дата звернення: 4.04.2019).
22. Гамзіна О. Рентна плата за природні ресурси у бюджет України: реалії сьогодення. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Формування механізму зміцнення конкурентних позицій національних економічних систем у глобальному, регіональному та локальному вимірах» та Міжнародного студентського наукового форуму «Креативна економіка очима молоді», 29–31 березня 2018 року. Тернопіль : ФОП Паляниця В.А., 2018. Том 1. С. 31–33.
23. Голян В.А., Андрощук І.І. Економічний механізм природокористування: рентна плата за користування надрами. *Бізнес Інформ*. 2017. № 8. С. 148–158. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2017_8_22. (дата звернення: 5.04.2019).
24. Жовнерук А. Незаконний видобуток бурштину як передумова екологічної катастрофи. *Екологічне право*. 2017. №11. С. 104–107.
25. Боронос В.М., Костель М.В. Екологічна рента і проблема платності використання асиміляційного потенціалу навколишнього природного середовища. *Вісник Сумського державного університету. Серія «Економіка»*. 2010. № 1. Т. 2. С. 107–114.

26. Козьменко С.М., Волковець Т.В. Особливості екологічного оподаткування в зарубіжних країнах. *Вісник Сумського державного університету. Серія «Економіка»*. 2012. № 1. С. 11–18.
27. Мартинюк І.В. Екологічний податок за розміщення відходів як інструмент забезпечення еколого-економічного розвитку країни. *Економіка та держава*. 2014. № 1. С. 72–75.
28. Гайдуцький І.П. Екологічні податки не вирішують екологічні проблеми. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. 2014. № 1140. Вип. 11: Екологія. С. 14–18.
29. Легкий В.В., Ковалевський С.Б. Типологічне оцінювання лісових масивів Дубровицького лісництва, порушених унаслідок несанкціонованого видобутку бурштину. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2018, т. 28, № 8 С. 61–64.
30. Інструкція із застосування Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр до родовищ бурштину, затв. наказом Державної комісії України по запасах корисних копалин від 10.02.2003 № 29. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/> (дата звернення 2.04.19).
31. Незалежна оцінка Державної служби геології та надр України / Демікелі Л. та ін. URL: http://geoinf.kiev.ua/wp/wp-content/uploads/2016/05/SGSSU-Assessment_ (дата звернення: 4.04.2019).
32. Горизонт 2020 Рамкова програма ЄС з досліджень та інновацій. / Урядовий офіс з питань європейської інтеграції. / Секретаріат Кабінету Міністрів України URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded> (дата звернення: 4.04.2019).
33. Корнієнко В.Я. Сучасні технології видобутку бурштину з родовищ. *Вісник Національного університету водного господарства та природокористування. Технічні науки*. 2014. Вип. 1. С. 462–470. URL: [://nbuv.gov.ua/UJRN/Vpuvgr_tekh](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vpuvgr_tekh) (дата звернення: 4.04.2019).

А н о т а ц і я

Сурилова О. О. Економіко-правовий механізм сталого розвитку бурштиноносних регіонів України. – Стаття.

Стаття присвячена висвітленню особливостей економіко-правового механізму використання та охорони бурштиноносних надр України як запоруки сталого розвитку бурштиноносних регіонів нашої держави з урахуванням асиміляційного потенціалу природного середовища та антропогенного навантаження на довкілля. Підкреслюється необхідність ширшого співробітництва України з Європейським Союзом в ході реалізації багатолітніх рамкових програм досліджень та технологічного розвитку задля використання новітніх екологічно дружніх технологій видобутку бурштину.

Ключові слова: надра, бурштин, рентна плата, екологічні податки, сталий розвиток.

А н н о т а ц и я

Сурилова А. А. Экономико-правовой механизм устойчивого развития янтароносных регионов Украины. – Статья.

Статья посвящена рассмотрению особенностей экономико-правового механизма использования и охраны янтароносных недр Украины, как залога устойчивого развития янтароносных регионов нашего государства с учетом ассимиляционного потенциала природной среды и антропогенной нагрузки на окружающую среду. Подчеркивается необходимость более широкого сотрудничества Украины с Европейским Союзом в ходе реализации многолетних рамочных программ исследований и технологического развития для использования новейших экологически дружественных технологий добычи янтаря.

Ключевые слова: недра, янтарь, рентная плата, экологические налоги, устойчивое развитие.

S u m m a r y

Surilova O. O. Economic and legal mechanism of sustainable development of amber regions of Ukraine. – Article.

The article is devoted to the highlighting of the peculiarities of the economic and legal mechanism of use and protection of amber subsoil of Ukraine as a pledge of sustainable development of the amber regions of our country, taking into account the assimilation potential of the natural environment and anthropogenic pressure on the environment. The necessity of broader cooperation between Ukraine and the European Union in the course of implementation of the multi-year framework research and technological development program for the use of the new environmental technologies of amber extraction is emphasized.

Key words: subsoil, amber, rent, ecological taxes, sustainable development.